

GG zahlreiche sehr konkrete Handlungsbefugnisse erhalten. In einer demokratischen Umwelt kann sich das monarchische Erbe nicht erhalten, auch wenn viele Sachzwänge der Exekutive nach wie vor eine Schlüsselrolle in der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen zuweisen.

Die Schrift des *Verf.* führt dem Leser in einer weiten Übersicht die Konfliktpunkte zwischen staatlichem und internationalem Recht vor. Die Beschreibung und meist auch die Analyse ist dem *Verf.* hervorragend gelungen. Insofern darf man von einer gewichtigen Anhebung des bisherigen Erkenntnisstandes sprechen. Ein Defizit aber lässt sich nicht übersehen. Der *Verf.* begnügt sich meist damit, abzuwägen und die Argumente des Für und Wider darzustellen. Nur selten kommt es zu einer klaren Positionsbestimmung. So wirft das Werk zwar viele Fragen auf, liefert aber eher wenige Antworten. Insbesondere die Frage, bis zu welchem Punkt die europäische Integration vorstoßen darf, ohne den Verfassungskern des Art. 79 Abs. 3 GG zu verletzen, bleibt außerhalb des Gesichtsfeldes. Schon der gescheiterte Verfassungsvertrag bot hierfür reichlich Anschauungsmaterial, und die gleiche Kontroverse ist wiederum zu dem Vertrag von Lissabon entbrannt. Keine der Streitparteien kann sich zu den einzelnen Divergenzpunkten aus dem Werk von *Schorkopf* mit Munition versorgen. *Schorkopf* hat dieses Minenfeld vermieden.

Prof. Dr. Christian Tomuschat, Berlin

ALEXANDER OLIVER KEES: *Privatisierung im Völkerrecht. Zur Verantwortlichkeit der Staaten bei der Privatisierung von Staatsaufgaben* (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 88), Duncker & Humblot, Berlin 2008, 348 S.

Privatisierung, Liberalisierung und Outsourcing herkömmlicher Staatsaufgaben liegen weltweit im Trend. Durch jüngere Ereignisse im Irak sind private Sicherheitsdienste in Verruf geraten. Die Tübinger Dissertation von *Alexander Oliver Kees* behandelt dieses aktuelle und wichtige Thema aus völkerrechtlicher Sicht erstmals im deutschen Sprachraum in monographischer Form. Er kann dabei an die Tübinger Habilitationsschrift von Jörn Axel Kämmerer, *Privatisierung* (2001), anknüpfen, und diese sozusagen in den internationalen Bereich hin extrapolieren: Er gelangt zu einer Art völkerrechtlicher Gewährleistungsverantwortung. Zu Recht hält sich *Kees* nicht lange mit Feindiagnostik von Privatisierungsvorgängen nach nationalem Recht auf. Er fasst unter Privatisierung nur die staatlich gewollte, planvolle Auslagerung von Staatsaufgaben und scheidet damit die Situationen von failed states u.ä. aus. Es geht *Kees* nun um die völkerrechtlichen Konsequenzen dieser intendierten Privatisierung. Hier behandelt er zwei Fragenkomplexe: Zum einen die Staatshaftung (state responsibility), und zwar speziell für Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts (zweiter Teil, S. 132 ff.), und zum anderen die Frage, ob es völkerrechtliche Grenzen der Privatisierung gebe (dritter Teil, S. 244 ff.).

Im ersten Komplex analysiert er zunächst die allgemein-völkerrechtlichen Zurechnungsnormen nach den ILC-Artikeln (Art. 4, 5 und 8), Rechtsprechung und Völkergewohnheitsrecht. Wichtig und richtig erscheint mir seine Auslegung von Art. 8, wo er für einen engen Begriff von effective control plädiert: nur konkret lenkende Kontrolle und tatsächliche Steuerung in der konkreten Situation (S. 94 ff.). Das IGH-Genozidurteil von 2007 konnte er nicht mit einbeziehen, es widerspricht seinen Ergebnissen jedoch nicht. Die interessante Frage, ob für die

Annahme eines bewaffneten Angriffs im Sinne von Art. 51 UN-Charta andere Zurechnungskriterien gelten (und gelten sollten) als im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit, wird von *Kees* gestreift (Art. 110 f.), die Diskussion um die Definition der Aggression wertet er nicht aus.

Nach diesem allgemeinen Teil behandelt *Kees* die staatliche Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen. In der Rechtspraxis haben sich diese beiden Fragen weitgehend unabhängig voneinander entwickelt, weil der Menschenrechtsausschuss und die ILC wenig aufeinander Bezug nehmen. *Kees* hält sich an die Rechtsprechung der universellen und europäischen Kontrollinstanzen. Er arbeitet ausgezeichnet heraus, dass hier zwei Paradigmen herrschen: Einerseits staatliche Verantwortung via Zurechnung von privatem Handeln zum Staat, andererseits die genuin eigene Verantwortung des Staates für Duldung, Unterlassung, und mangelnde Aufsicht. Im Bereich des nationalen Grundrechtsschutzes werden diese beiden unterschiedlichen Paradigmen bekanntlich von den USA einerseits (state action) und Deutschland andererseits (Frage der mittelbaren Drittwirkung) eingesetzt. *Kees* zieht diese Parallelen allerdings nicht. Sein Hauptanliegen ist vielmehr, den akteursbezogenen Ansatz der Zurechnung zugunsten eines aktionsbezogenen Ansatzes zu verwerfen (S. 161 ff.). Er interpretiert oder rekonstruiert die menschenrechtliche Spruchpraxis überzeugend in diesem Sinne: Es soll nicht die rechtliche oder faktische Ausgestaltung der Beziehung zwischen dem Individuum und dem Staat für die Qualifikation eines Handelns als staatlich maßgeblich sein, sondern der Handlungsrahmen (Aktionsrahmen). Wegen ihres Aktionsrahmens sind – so *Kees* – aus menschenrechtlicher Sicht bestimmte Handlungen per se staatlich, und zwar im Gefängnis und im Bildungswesen. Auf eine Zurechnung konkreter Einzelakte zum Staat kommt es dann nicht mehr an. Auf diese Weise wird das Individuum natürlich umfassender und zuverlässiger vor Menschenrechtsverletzungen in diesen beiden Lebensbereichen geschützt. Obwohl das Ergebnis aus teleologischer Sicht überzeugt, erscheint es mir persönlich strukturell-dogmatisch etwas unbefriedigend. Die ILC versteht ihre Grundsätze als umfassende und will sie zumindest implizit auch auf Menschenrechtsverletzungen angewendet wissen. Vor dem Hintergrund der Fragmentierungsgefahr sollte man sich fragen, ob die im Fallrecht entwickelten Rechtsfolgen bei Menschenrechtsverletzungen *lex specialis* sind. Sollten und wenn ja warum in diesem Spezialbereich andere Regeln gelten, und inwiefern spielt der alte Richtungsstreit zur konkret primärnormabhängigen Zurechnung ohne allgemeine Regeln in der ILC eine Rolle? *Kees* ist sich dieser Aspekte wohl bewusst, jedenfalls spricht er sie zum Teil an, vertieft jedoch nicht.

Der zweite Teilbereich zur Verantwortung nach humanitärem Völkerrecht (IHL) ist ebenso spannend. *Kees* muss hier als Vorfrage die Statusfrage der Angestellten von Private Military Contractors klären. Er erörtert sehr gut und anhand konkreter Beispiele, wann diese ihre Zivilistenimmunität verlieren: Dies ist so weit und solange der Fall, als ihr Beitrag einen „unmittelbaren Bestandteil der den Gegner direkt schädigenden Handlung darstellt“ (S. 198), denn nur dann hat der Gegner ein legitimes Interesse an seiner Unschädlichmachung. Seine eigentliche Frage, die der staatlichen Verantwortung für IHL-Verletzungen durch Private, beantwortet *Kees* parallel zum eben erörterten Menschenrechtsbereich. Er legt überzeugend dar, dass die Zurechnungskriterien der Kontrolle zu absurden und unfairen Ergebnissen führen würden. Auf die – vom traditionellen Völkerrecht nicht vorhersehbare – Reduktion der staatlichen Sphäre und der nur schwachen Beziehung zwischen den Staaten und den Handelnden sei eine streng akteursbezogene Zurechnungsdogmatik nicht zugeschnitten (S. 221). Stattdessen sind die Staaten letztlich aus dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Konventionen verpflich-

tet, die Einhaltung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts sicherzustellen, und zwar nicht nur gegenüber anderen Staaten, sondern auch gegenüber Privaten. Die Konsequenz dieser überzeugenden und zeitgemässen Lesart von Art. 1 ist eine umfassende Haftung des Staates für Handlungen Privater im Anwendungsbereich des IHL, sowohl im bewaffneten Konflikt als auch bei Besatzungen.

Kees' zweite Großfrage nach einer völkerrechtlichen Privatisierungsgrenze ist vielleicht eine typisch deutsche – ich kann mir kaum vorstellen, dass z.B. ein angelsächsischer Völkerrechtler sie überhaupt stellen würde. Und wenn schon nach deutschem Staatsrecht ein Staatsvorbehalt nicht auszumachen ist, erscheint es sehr unplausibel, dass das Völkerrecht einen solchen enthalten könnte. Dennoch ist die Frage berechtigt, und Kees beantwortet sie zufriedenstellend. Er legt dar, dass weder aus den Menschenrechten, noch aus der staatlichen Souveränität, noch aus dem humanitären Völkerrecht die Unveräusserlichkeit staatlicher Kernaufgaben folgt. Jedoch identifiziert Kees völkerrechtliche Sorgfaltspflichten als Privatisierungsgrenze. Solche Sorgfaltspflichten ergeben sich sowohl im Anwendungsbereich der Menschenrechte als auch im IHL (hier aus den Statusregeln, Verantwortlichkeitsregeln und aus allgemeinen Durchführungsvorschriften). Beispielsweise forderten die sozialen Menschenrechte eine gesteigerte due diligence, wenn die Grundversorgung (z.B. Trinkwasserversorgung) privatisiert wird. Im humanitären Völkerrecht sind die Sorgfaltspflichten besonders streng. Das IHL fordert von Staaten, dass sie Kampfhandlungen und damit zusammenhängende Aktionen unter voller Kontrolle behalten. Diese ist – so Kees – bei Privatisierung und daraus resultierenden rein zivilrechtlichen Aufsichtsverhältnissen per se nicht möglich. Beispielsweise wurden die Misshandlungen in Abu Ghraib offenbar durch die unklaren Verantwortlichkeiten und das Durcheinander von Militärpersonal und Angestellten privater Sicherheitsfirmen ermöglicht. Die Zulassung dieser Unordnung alleine verletzte das humanitäre Völkerrecht, vollkommen unabhängig von einer Zurechnung im Einzelfall. So gesehen stellt das IHL eine Grenze für Privatisierungen auf. Eine rechtliche Lücke oder ein Schlupfloch liegen nicht vor. Die Normen des IHL sind ausreichend um Missbräuche wie in Abu Ghraib zu verhindern, sie müssten nur besser durchgesetzt werden (S.328). Als Ergebnis des zweiten Problemkreises hält Kees fest, dass zwar kein völkerrechtlicher formeller Staatsvorbehalt existiert, dies aber aufgrund der erhöhten Sorgfaltsanforderungen, die das humanitäre Völkerrecht an die Staaten stellt, keine grosse Bedeutung habe (S.333).

Die Lektüre dieser Arbeit ist ein Genuss. Dogmatisch sorgfältig und differenziert, jedoch nicht so überziselert, dass die Ergebnisse nicht mehr transnational vermittelbar wären. Sie ist ausserordentlich klar gegliedert, saubere Begriffsklärung, auf gut recherchierter empirischer Grundlage, durchgängig überzeugend argumentiert und flüssig geschrieben. Durch kluge Auswahl der problematischen Aspekte und durch Beschränkung ist sie nicht überbordend, sondern fokussiert. Die Erträge dieser Studie können auch für die ebenfalls wichtig werdenden Zurechnungsfragen bei Übertragung von Aufgaben nicht auf Private, sondern auf internationale Organisationen fruchtbar gemacht werden. Sie sind somit generell für Verantwortung im globalen Mehrebenensystem relevant. Schliesslich bietet die Arbeit durch die Zusammenschau und Verknüpfung der Teilrechtsgebiete Staatenhaftung, Menschenrechtsschutz und IHL der These der Fragmentierung des Völkerrechts akademisch Gegensteuer.

Prof. Dr. Anne Peters, Basel